

연구자료

우리나라의 국제농촌개발협력체계의 강화 방안

김용택* 박경철**

Keywords

농업협력(agricultural cooperation), 농업개발(agricultural development), 농촌개발(rural development), 공적개발원조(ODA: official development assistance)

Abstract

This study investigates the current situations of implementing international rural development cooperations, evaluates the performance of rural policies for the international agricultural cooperation, and suggests the Korean rural development model as the unique rural development model for the developing countries.

The Korean rural development model includes the vision, missions, basic directions, and detailed strategies for transferring the Korea model to many developing countries.

차례

- | | |
|---------------------|----------------------|
| 1. 문제 제기 | 4. 한국형 국제농촌개발협력체계 구축 |
| 2. 국제농촌개발협력의 의의 | |
| 3. 국제농촌개발협력의 실태와 과제 | 5. 결론 |

* 한국농촌경제연구원 선임연구위원

** 한국농촌경제연구원 전문연구위원

1. 문제 제기

중국의 ‘한국의 새마을운동 배우기’에서 보듯이 최근 많은 아시아와 아프리카 개발도상국들이 한국의 농업발전과 농촌개발경험을 전수받길 원하고 있다. 개별 국가들의 요청 이외에도 국제사회는 우리나라가 국제농업협력분야에서 보다 많이 기여해 줄 것을 요청하고 있다. 특히 UN 밀레니엄 개발목표(UN Millenium Development Goals)가 공표된 이후 절대빈곤 해소와 기아문제 해결이 국제사회의 중요한 현안과제로 등장하면서 그 어느 때보다 국제농촌개발협력 분야가 중요한 분야로 부각되고 있다.

이와 같은 국제사회의 요구에 부응하여 우리나라는 2009년까지 공적개발원조(ODA) 규모를 GNI 대비 0.1%로 확대키로 하였다. 이렇게 ODA의 규모가 증가함에 따라 정부 뿐만 아니라 일반 국민들도 ODA의 활용에 대한 관심이 높아지고 있다. 그럼에도 불구하고 국제농업협력을 담당하는 농업유관기관들이나 지방자치단체들은 국제농촌개발협력을 기관 자체의 필요나 판단에 의해 임기응변적으로 대응해 왔다. 그 결과 우리나라 국제농촌개발협력이 단기적·산발적·무전략적으로 이루어지고 있다는 비판을 받게 되었다.

오래 전부터 선진국들은 국제농업협력이 국제사회의 의무일 뿐 아니라 국가 브랜드 가치(Brand Value)를 제고시키는 효과적 수단이며, 국제농업협력을 통하여 경제적 가치를 창출할 수 있다고 판단했다. 또한 미국이나 일본 등 선진국들은 농업통상협상 과정에서 농업협력을 최대한 전략적으로 활용하고 있다.

따라서 이와 같이 급변하는 우리나라 국제농업환경에 잘 적응하기 위해서는 효과적이고도 효율적인 국제농촌개발협력체계를 구축하는 것이 필수적이다. 특히 비록 ODA 자금이 늘어나지만 다른 OECD 국가들에 비하여 아직 매우 적은 규모인 것을 감안할 때 다른 선진국들과 차별화되고 보다 효과적인 한국형 국제농촌개발협력체계를 구축해야 한다.

그동안 국제농촌개발협력과 관련된 연구들을 살펴보면, 주로 농업유관기관들의 필요성에 따라 개별적인 국제농업협력의 성과와 발전전략들을 논의해 왔다. 또한 이론 연구들도 주로 농업기술협력 또는 농업기술의 국제이전 등에 중점을 두었기 때문에 새로운 국내외적인 변화에 대응하는 국제농촌개발협력체계의 구축과 같은 연구는 없었다.

따라서 이 연구에서는 국제농촌개발협력을 둘러싸고 있는 국내외 여건변화에 능동적으로 대응하는 동시에 타 산업분야의 국제협력체제나 선진국들의 국제농업협력 실태를 참조하여 한국형 국제농촌개발협력체계를 구축하는 방안을 제시하고자 한다. 이

를 위해 우선 우리나라의 국제농촌개발협력이 지니는 의의와 실태를 파악해 과제들을 도출한 후 한국형 국제농촌개발협력 모형을 제안하고자 한다.

2. 국제농촌개발협력의 의의

일반적으로 국제농촌개발협력은 국내의 필요뿐만 아니라 국제사회의 요구에 대응하여 이루어진다. 또한 국제농촌개발협력은 시기별로 국내농업정책의 동향과 정부의 국제외교정책 운영방향과 긴밀히 연관되어 진행된다. 따라서 국제농촌개발협력은 단순히 인도적 차원이나 경제적 차원에서만 이루어지는 것이 아니라, 인도적 차원, 국제정치·외교적 차원, 경제적 차원 등이 종합적으로 작용하여 이루어진다.

2.1. 인도적 차원(국제사회 대응)

21세기 국제사회의 공통적 관심사항은 빈곤 해소와 기아 해결이며 이와 같은 국제사회의 관심은 각종 국제 강령에서 제안·강조되고 있다. 빈곤해소와 기아해결을 최우선의 과제로 제안하고 있는 대표적인 국제강령으로는 UN의 천년개발계획(MDGs, 2000), 몬테레이 합의(2002), 요하네스버그의 지속가능개발선언(2002), OECD/DAC¹의 21세기 개발협력전략 등이 있다.

전 세계적으로 개발도상국의 농림업 취업인구 비중은 53%이며 이들 국가에서 농업은 기간산업의 역할을 담당하고 있어 개발도상국의 발전과 주민의 생활환경개선을 위해서는 농업성장과 농촌개발이 필수적이다. 또한 2001~2003년에 전 세계적으로 영양부족 인구는 약 8억 5,400만 명에 달하며, 이 중에서 개발도상국의 비중이 96%에 이르고 있어 개발도상국에 영양부족인구가 집중되어 있다는 사실을 알 수 있다. 이런 실정에 2050년까지 세계 인구는 현재 인구의 약 1.5배까지 증가할 것으로 전망²되고 있어 개발도상국들의 영양부족 해결이 매우 시급한 실정이다. 이에 세계식량기구(FAO)는

¹ DAC는 개발원조위원회를 의미하며 OECD 국가들 중에 30개국이 참여하고 있다. 현재 우리나라는 참가하고 있지 않다.

² UN(2004)은 「세계인구 추계」에서 세계인구는 2050년에 90억7,600만 명이 될 것으로 전망하였다.

2015년까지 세계 영양부족인구를 절반으로 줄인다는 목표를 설정하였다.

아울러 갈수록 열대림이 감소하고 사막화가 빠르게 진행되고 있으며 위법적인 벌목 채취가 증가하고 있어 지구 전체 환경문제가 심각해지고 있다. 갈수록 황폐화 되어가는 개발도상국의 농지, 초지, 산림 등을 보전하고 회복시키기 위해서는 우선적으로 농업이 지속적으로 성장되어야 한다.

이와 같은 상황에서 국제사회나 개별 개발도상국들은 농업발전과 농촌개발을 통하여 절대빈곤의 문제를 해결함과 동시에 경제성장에 기여하길 희망한다. 이런 요구들은 각종 국제기구와 외교적 채널을 통하여 우리나라에 전달되며 정부의 여러 관련 사업을 통하여 실질적으로 수용되고 있다.

2.2. 경제적 차원(식량수급 불안정성 대비)

중국, 인도 등과 같이 거대 인구를 지닌 국가들의 경제성장이 높아지면서 갈수록 밀, 옥수수, 콩과 같은 곡물류 및 육류 등에 대한 식량수요가 급증할 것으로 예상된다. 그 결과 국제적으로 식량자원 및 에너지자원을 확보하는 것이 치열해질 것으로 보인다.³ 더욱이 최근 환율이 하락하는 추세를 보임에 따라 국내농산물 수출은 악화되고 해외농산물 수입은 크게 늘어날 것으로 전망되어 국내 식량자급률이 더욱 저하될 것으로 전

³ 미국 농업부(USDA)는 2006~2007년도 세계 곡물 생산량이 전년 대비 2.0% 감소한 19억 7,450만 톤, 소비량은 1.2% 증가한 20억 5,022만 톤, 기말재고량은 19.2% 감소한 3억 1,893만 톤, 기말재고율은 3.9% 감소한 15.6%로 전망하였다. 다음 <표 1>에서도 알 수 있듯, 세계 곡물의 생산량은 점점 줄어드는 반면 소비량은 점점 증가해 재고량과 재고율 모두 점점 줄어들고 있다. 따라서 우리나라는 향후 세계 곡물시장에서 안정적인 식량자원을 확보할 필요가 있다.

표 1. 세계 곡물의 수급 동향 및 전망

단위: 백만 톤

구분	2004~2005	2005~2006 (추정)	2006~2007(전망)		변동률(%) 전년대비
			2007.1	2007.2	
생산량	2043.13	2014.01	1968.16	1974.50	△2.0
공급량	2401.08	2421.40	2362.97	2369.15	△2.2
소비량	1993.69	2026.75	2045.44	2050.22	1.2
교역량	241.12	251.67	244.04	247.18	△1.8
기말재고량	407.39	394.65	317.53	318.93	△19.2
기말재고율	20.4	19.5	15.5	15.6	-

자료: 한국농촌경제연구원(2007.2), 세계 곡물수급 동향, 세계 농업뉴스 제78호 p.108; USDA 자료 재인용.

망되고 있다. 더욱이 사료곡물의 수입은 증가하지만 사료곡물의 확보는 더욱 어려워질 것으로 예상된다.

세계적으로 이루어지고 있는 식량자원 확보 전쟁에서 우리나라도 식량자원을 더 안정적으로 확보하는 일이 매우 중요함에도 불구하고 국내 농업문제의 민감성으로 인하여 실질적이고 실효성 있는 식량자원 확보대책 마련이 미흡한 실정이다. 더욱이 통일 한국을 대비한다면 식량자원의 안정적 확보는 더욱 중요한 사안이다. 비록 과거 우리나라가 해외식량자원개발에 성공하지 못했지만, 그렇다고 그대로 방치할 수 없다. 이제라도 식량안보 측면에서 해외농업생산기지의 개발을 통하여 식량공급선을 확보하는 것이 시급하다.

일본의 경우 농업기본법에 식량의 안정적 확보를 위하여 해외농업투자 및 해외생산기지 구축 등이 가능하도록 명시하여 해외식량 확보에 대한 명확한 법적 근거를 마련하고 있다. 또 농업기본법(식료·농업·농촌기본법 제2장 제2절 제20조)에 식량의 안정적 확보를 위하여 해외 농업식량자원을 확보할 수 있는 장치를 마련해 놓고 있다.

최근 농업 중에서도 축산업과 원예 산업을 중심으로 베트남과 중국 및 중앙아시아, 남미 등에 직접 투자하는 경우가 늘어나고 있다. 국내의 기술, 자본, 지식을 기반으로 해외의 싼 노동력과 임대료를 활용하여 농산물을 생산하고 이를 현지나 제 3세계로 수출하는 경우가 늘어나고 있는 것이다. 한국 채소농가가 중국에 진출하여 무공해 유기농산물을 재배하거나 배 생산이나 한우를 생산하는 경우를 예로 들 수 있다.

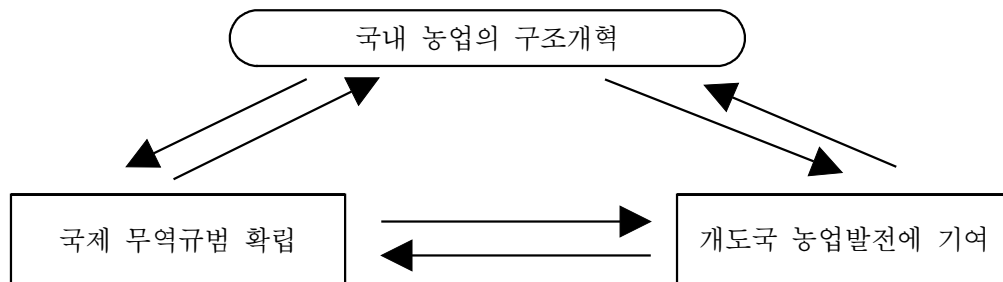
이처럼 갈수록 불안해지는 국제식량수급구조 하에서 원활한 식량자원의 확보는, 식량자원은 풍부하나 농가소득수준이 낮은 국가들을 대상으로 효과적인 국제농업개발협력기이 이루어질 때 가능하다.

2.3. 국제정치·외교차원 + 경제적 차원(국제농업통상 대응)

우리나라는 갈수록 더 많은 나라와 FTA 타결할 것이며, 이에 우리나라 농산물 시장 개방은 더욱 확대될 것이다. 따라서 FTA 협상과 같은 국제농업협상에 있어 개도국이 원하는 것 이외에도 우리나라 농업의 입장이 최대한 반영될 수 있도록 국제농업개발협력자금을 전략적으로 활용할 필요가 있다.

갈수록 정책담당자들도 국제농업협상에 있어서 국제협력을 기반으로 하지 않는 농업협상이 어려워지고 있다는 사실을 인식하고 있다. 이를 대비하여 국제농업협력기반을 갖출 필요가 있다.

그림 1. 국내 농업과 국제 농업개발협력과의 관계



3. 국제농촌개발협력의 실태와 과제

3.1. 국제농촌개발협력의 추진체계

주요 선진국들의 국제개발협력 조직은 크게 5개 유형⁴이 있다. 첫 번째 유형으로는 외교부는 개발협력정책을 수립하고 주무부서가 집행하는 유형이다. 이에 해당하는 국가로는 네덜란드, 핀란드, 덴마크 등이 있다. 이들 국가들은 국제개발협력의 중요성을 인식하고 개도국 외교의 핵심수단으로 국제개발협력을 적극 활용하는 국가들이다. 예를 들면, 덴마크 외교부 아프리카국은 정부, 통상, 개발정책을 동시에 수립하고 집행하여 개발원조정책의 효율성을 높이는 동시에 개발원조정책의 일관성을 유지하고 있다.

두 번째 유형은 외교부 내에 개발협력을 담당하는 부서가 별도로 설치되어 있어 개발협력 정책을 입안하고 집행을 담당하는 유형이다. 여기에 해당하는 국가로는 아일랜드, 이탈리아, 뉴질랜드, 스위스 등이 있다. 이 유형에서는 외교부가 개발협력정책의 수립과 집행을 전적으로 책임지고 있다.

세 번째 유형으로는 개발협력정책은 외교부 또는 개발협력부가 담당하고 원조 집행은 별도의 원조기관이 담당하는 유형이다. 여기에 속하는 국가로는 벨기에, 독일, 룩셈부르크, 노르웨이, 스웨덴 등이 있다.

네 번째 유형으로는 여러 부서가 개발협력 정책을 담당하고, 2개 이상의 원조집행기관이 있는 유형이다. 예를 들면 외교부가 무상원조를, 재무부는 유상원조정책을 담당하

4 권해룡(2006), 「개발협력을 위한 한국의 이니셔티브」, p.54.

여 각각 별도의 집행기구를 보유하는 형태다. 여기에 속하는 국가로는 일본, 프랑스, 그리스, 스페인, 포르투갈 등이 있다.

다섯 번째 유형으로는 독립적인 개발협력부가 원조정책을 수립하고 집행을 담당하는 유형이다. 여기에 속하는 국가로는 캐나다, 영국, 호주 등이 있다. 영국의 경우는 국제개발협력부가 개발협력에 대한 권한을 갖고 있다.

우리나라는 네 번째 유형에 속하며, 외교통상부부가 무상원조를 재정경제원이 유상원조를 담당한다. 무상원조는 KOICA(한국국제협력단)가 집행하며, 유상원조는 수출입은행이 집행한다. 이제까지 국제농촌개발협력은 유상원조의 비중이 매우 낮으며 대부분 무상원조로 이루어졌다. 따라서 이제까지 국제농촌개발협력은 대부분 KOICA가 집행해 왔다.

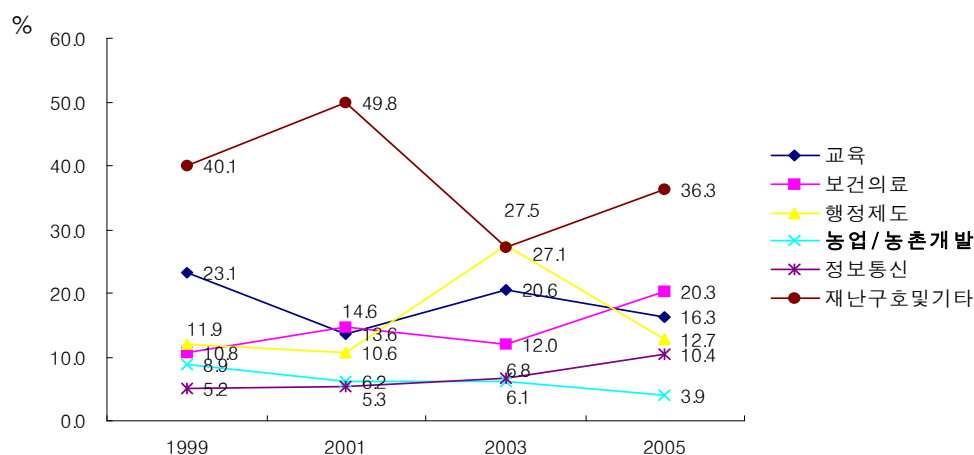
현재 우리나라 국제농촌개발협력 추진체계에서 직면하고 있는 문제는 국제개발협력(무상원조)을 기획·집행하는 외교통상부, 국제협력단(KOICA)과 농림부(또는 국제농촌개발협력위원회) 간에 업무 협의나 업무조정이 미미하거나 전혀 이루어지지 않는 것이다. 외교통상부와 국제협력단은 개도국의 농업발전과 농촌개발에 대한 종합적인 기획능력이 부족하여 단순히 수원국의 수요에 따른 외교적 대응으로 일관할 수밖에 없다. 이에 따라 한국형 농촌개발방식을 효과적으로 국제 이전하는 데 있어 성과가 제한될 수밖에 없었다. 한편으로 농림부의 국제농업개발협력은 그동안 주로 통상협상이나 국제기구를 통한 다자간 협력에 치중해 온 관계로 외교통상부나 국제협력단과의 효율적인 업무협의 채널이 형성되지 않았다.

현재 농림부를 중심으로 농업유관기관들로 구성된 국제농업협력위원회가 운영되고 있지만 농림부가 관련 사업을 조정할 수 있는 예산권을 갖고 있지 않아 단순히 유관농업기관 간 의견을 교환하는 수준에 머물러 있다. 이처럼 주관부서와 전문성을 갖고 있는 부서, 집행기관, 사업 대행기관들이 전체적으로 종합조정이 되지 않고 산발적으로 사업을 시행하는 구조는 사업의 성과가 제한될 수밖에 없다. 따라서 국제농촌개발협력이 보다 활성화되기 위해서는 주관부서(특히 KOICA)가 국제농촌개발협력사업을 기획하는 능력을 높여야 하며, 만약 전문성의 부족으로 단기간에 국제농촌개발협력사업에 대한 기획능력을 높이기 어렵다면 농림부를 비롯하여 농업유관기관과의 유기적인 업무협조체제를 구축해야 한다.

3.2. 국제농촌개발협력의 무상원조 규모⁵

2001년부터 2005년까지 지난 5년간 우리나라 ODA의 무상원조 자금 중에서 농촌개발의 비중은 대략 6% 수준이었다. ODA의 무상원조 자금 중에서 농촌개발 자금규모는 2001년에 43억 2,500만 원, 2003년에는 89억 8,000만 원으로 증가하였다가 2005년에는 다소 감소하여 84억 6,900만 원(2005)이었다. <그림 2>에서 보는 바와 같이 2005년을 제외하면 최근 농업 및 농촌개발 분야 지원 비율은 6% 선에서 안정화되어 있다.

그림 2. 무상원조 중 농업 및 농촌개발 분야의 비중



주: 기타에는 산업에너지, 환경이 포함됨.

자료: 한국국제협력단 내부자료

이렇게 전체 무상원조 자금에서 농촌개발협력과 농촌개발의 비중이 낮은 이유는 다음과 같은 몇 가지 원인에서 찾아 볼 수 있다. 먼저, 국민들의 국제사회 대외원조 동향에 대한 이해가 부족한 것을 들 수 있다. 아직 많은 국민들이 개도국의 빈곤 퇴치에 있어 농업발전과 농촌개발이 중요하다는 사실에 대한 이해가 부족하다. 둘째, 보다 중장기적이고 필수적인 사업을 하기보다는 수원국들이 단기적으로 원하는 사업에 대응하다보니 농업발전과 농촌개발 관련 사업들의 비중이 낮아진 것을 들 수 있다. 실제로 많은 개도국들이 농촌개발보다는 우선적으로 경제성장에 필요한 분야를 원하고 우리나라가 비교우위를 갖고 있는 IT 등의 분야를 선호하고 있다. 셋째, 아직 우리나라 농

⁵ 실태분석에 사용된 자료는 KOICA가 지원한 무상원조의 규모이다.

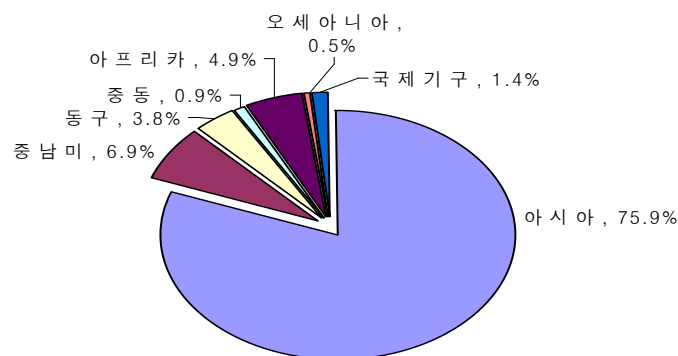
업·농촌개발 분야의 노하우를 국제적으로 전수함에 있어 전문가가 부족하며, 수원국의 현지 문제를 해결하기 위한 프로그램 개발이 미흡하다는 것을 들 수 있다. 실제로 수원국들의 현지 농업 및 농촌문제를 해결하기 위하여 체계적인 계획을 수립한 경우는 많지 않다.

그러나 선진국들의 경우는 우리나라와 비교할 때 전체 ODA 자금규모가 매우 높은 수준이다. 2005년의 경우 OECD DAC 국가들의 GNI 대비 ODA 비중이 0.26%인데 반해, 우리나라는 아직 GNI 대비 0.1%에도 못 미치는 수준이다. 이처럼 우리나라 국제농촌개발협력규모는 우리나라 경제규모나 교역규모에 비하여 매우 적은 수준이며 선진국에 비해 무상증여(Grant Element)의 비중이 낮고 구속성 자금(Tied fund)의 비율이 높아 국제농촌개발협력의 질적 수준도 낮은 상태이다. 따라서 향후 우리나라가 OECD 개발원조위원회에 가입하고자 한다면 조속히 ODA의 절대 규모를 늘어야 하며, 아울러 강한 구속력을 갖는 유상원조의 비율을 낮추고 구속성이 없는 무상원조의 비율을 높여야 한다.

3.3. 국제농촌개발협력(무상원조)의 지역별 분포

우리나라 무상원조 중 농촌개발 분야로 지원된 것을 지역별로 살펴보면 <그림 3>에서 보는 바와 같이 아시아가 농촌개발 전체의 75.9%를 차지하며, 다음으로 중남미가 6.9%, 아프리카가 4.9%를 차지하고 있다. 이는 우리나라 국제농촌개발협력자금의 70% 이상이 아시아 지역에 집중되고 있음을 알 수 있다. 이와 같은 경향은 원조를 먼저

그림 3. 농촌개발분야 ODA(무상원조) 지출의 지역별 분포(2005)



자료: 한국국제협력단 내부자료

시작한 일본 또한 비슷한 형편이다. 특기할만한 점은 최근 들어 중국이 경제규모가 갈수록 커지면서 국가의 외교적 역량을 높이기 위하여 인근 아시아 국가들에 대하여 많은 지원을 아끼지 않고 있다는 점이다. 이처럼 일본과 중국이 대규모 자금을 아시아 지역에 지원하는 실정에서 우리나라가 더 높은 지원효과를 얻기 위해서는 일본, 중국과 차별화되고 또한 성과지향적인 국제농업협력체제를 운영해야 한다. 더욱이 최근 아프리카 국가들의 지원요구가 높아지는 실정에서 과연 아시아 지역에 대한 비중을 얼마만큼 유지해야 하는지도 재검토해 보아야 할 과제이다.

3.4. 국제농촌개발협력(무상원조)의 사업형태

ODA의 농업분야 지원사업(무상원조)으로는 프로젝트사업, 물자공여사업, 개발조사사업, 연수생초청사업, 전문가 파견사업, 봉사단파견사업 등이 있다. 이 중 가장 높은 비중을 차지하는 사업은 프로젝트사업으로 약 50% 수준을 차지하고 있다. 프로젝트사업 다음으로 연수생초청사업, 봉사단파견사업의 순서로 비중이 높다. 한편, 2004년도에 물자공여사업의 비중이 높아진 이유는 이라크 및 아프가니스탄 지원이 확대되었기 때문이다. 이는 일시적인 현상이라고 보는 것이 타당하다.

표 2. 농업분야의 사업형태별 사업비 추이

단위: 백만 원

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
ODA 총액	45,116	51,276	69,718	77,664	147,900	203,407	
농림수산 총액	3,943	3,116	4,371	5,874	4,058	12,735	
프로젝트	1,380	1,218	2,273	3,614	2,176	6,215	
물자공여	152	187	124	0	23	3,175	
개발조사	658	3	0	0	0	0	
연수생	1,008	892	1,003	1,232	1,114	974	
전문가	332	244	446	224	26	243	
봉사단	413	461	525	804	719	2,134	

프로젝트 사업이 시행된 실적은 다음 <표 3>와 같다. 전체적으로 보면, 1998년부터 2007년까지 지난 10년간 모두 16개국(ESCAP 포함)에서 30개의 농림업 프로젝트사업이 실시됐거나 진행 중에 있다. 사업대상 국가들은 중국, 캄보디아, 라오스, 인도네시아 등 아시아 국가들이 대부분이다. 하지만 2004년도에 들어와서는 우루과이와 튀니지 등

남미와 아프리카 지역으로 확대되었다. 더욱이 2007년도에 들어와서는 짐바브웨, 탄자니아, 나이지리아, 알제리 등 사업지역이 아시아지역에서 아프리카지역으로 대폭 확대되었으며 사업 또한 농업장비훈련센터 개선사업(짐바브웨), 관개시설재건 및 농업기계화사업(탄자니아), 농산물가공센터 건립지원사업(나이지리아) 등으로 다양화되었다. 이는 UN이 21세기를 맞이하여 전 세계, 특히 아프리카의 빈곤 퇴치와 기아 해결을 위해 적극 추진하고 있는 천년개발목표(MDGs)와 밀접한 관련이 있는 것으로 판단된다.

표 3. 농림업 분야 주요 프로젝트사업 내용(1998-2007년: 시작연도 기준)

단위: 천불

순서	국가	사업명	사업기간	사업비
1	미얀마	삼림녹화시험단지 조성 1차사업	1998-2000	180
2	중국	량팡시시험농장지원사업	1999-2001	960
3	중국	농업통계지원 3차사업	2000-2002	200
4	라오스	벌써증산사업	2001-2003	500
5	베트남	농촌개발사업	2001-2003	300
6	중국	밀운저수지 수원보호림 조성사업	2001-2003	1,000
7	중국	서부지역 조림지원사업	2001-2005	5,000
8	인도네시아	밭작물물 농업중점개발사업	2002-2004	700
9	캄보디아	타목저수지 복구지원사업	2002-2005	1,369
10	ESCAP	농어촌운동시험사업	2002-2004	616
11	몽골	축산위생검역능력 개선사업	2004-2005	400
12	미얀마	중부지역삼림녹화시험단지조성(2차)	2004-2005	300
13	우루과이	국립농업연구소지원사업	2004-2006	300
14	튀니지	양잠개발사업	2004-2007	750
15	인도네시아	임목개량 및 현대식 양묘장조성사업	2005-2007	1,600
16	필리핀	미곡종합처리장 건립사업	2005-2006	2,300
17	중국	북경지구 산림종합경영 시험사업	2005-2007	495
18	캄보디아	농촌지역개발사업	2006-2008	1,000
19	ESCAP	농어촌운동시험사업(2차)	2006-2008	1,250
20	캄보디아	수자원개발종합계획수립사업	2006-2008	1,487
21	라오스	비엔티안주 5개농촌마을 종합계획수립사업	2007-2008	2,000
22	몽골	가축바이러스성 질병 진단센터 건립사업	2007-2009	1,300
23	캄보디아	농촌개발정책 및 전략수립사업	2007-2008	1,800
24	필리핀	재해방지조기경보시스템 구축사업	2007-2008	1,000
25	짐바브웨	농업부 농업장비훈련센터 개선사업	2007-2007	120
26	탄자니아	관개시설재건 및 농업기계화사업	2007-2009	1,700
27	나이지리아	농산물가공센터 건립지원사업	2007-2009	1,600
28	세네갈	다가나지역 농업생산성 개선 지원사업	2007-2009	1,500
29	알제리	농작물생산기술 지원사업	2007-2009	1,800
30	캄보디아	바테이 홍수조절사업	2007-2008	2,000

자료: 한국국제협력단 내부자료

하지만 그동안 추진되어 온 이러한 농림업 분야 프로젝트사업에 있어 여러 문제점들이 나타나고 있는데 정기환 외(2005)는 이러한 문제점들을 다음 네 가지로 지적했다. 첫째, 프로젝트 사업을 선정하기 위한 예비타당성 분석이 미흡했고, 둘째, 프로젝트 사업을 선정하고 사후평가를 위한 평가제도 수립 및 평가지표 개발이 미흡했으며, 셋째, 프로젝트사업의 계획을 수립하는 과정에 있어 주민의 개발수요를 반영하고 현지 실정을 반영하는 것이 미흡했다는 것이다. 마지막으로 프로젝트 사업 시행 전이나 시행과정에 프로젝트사업과 관련된 지역이나 산업에 대한 조사 연구가 미흡했다고 지적했다.

다음으로 2005년부터 2006년까지 시행된 전문가 파견사업의 실적을 살펴보면, <표 4>에 나타난 바와 같이 2005년의 케냐와 탄자니아를 제외하고는 모두 아시아지역에 전문가 파견사업이 이루어졌다. 자문 분야도 농업 및 농촌개발을 제외하고는 잠업, 버섯, 농기계 등과 같은 기술자문이 중심을 이루고 있다.

전문가파견사업 시행의 문제점으로는 첫째, 전문성과 외국어 능력을 갖춘 경력 있는 전문가가 부족한 것을 들 수 있다. 전문 분야(예를 들면 농촌개발 등)에서 전문지식과 경험을 갖추고 있으면서 동시에 외국어 능력과 행정, 실무 및 현지 실정에 대한 이해 등을 종합적으로 갖춘 전문가를 찾기가 매우 어려운 실정이다. 둘째, 전문가파견사업이 프로젝트사업과 연계되어 진행되지 않는 관계로 수원국의 관심이 낮고 사업의 성과 또한 낮다. 일반적으로 수원국들은 프로젝트사업을 선호하기 때문에 프로젝트사업과 관련 없이 전문가를 파견할 경우 수원국의 관심이 낮아지는 경향을 보인다.

표 4. 주요 전문가파견사업의 내용(2005-2006)

국가	파견년도	분야	파견기간
인도네시아	2005	농기계수리	11개월
케냐	2005	농업·농촌개발	11일
탄자니아	2005	농업·농촌개발전략	12개월
필리핀	2005	잠업	3개월
라오스	2006	버섯재배	6개월
라오스	2006	채소재배	6개월
몽골	2006	축산검역	6개월
베트남	2006	복어 위생처리	2개월
중국	2006	농업통계	1개월
파키스탄	2006	송어양식	3개월

자료: 한국농촌경제연구원, 「농업분야 국제협력의 과제와 추진전략」, p.53.

다음으로 농업분야의 연수생초청사업의 실적을 살펴보면, 전문기술 습득을 전문으로 하는 연수과정과 농업정책이나 농촌개발의 노하우를 전수하는 과정 등 다양한 연수과정이 진행되고 있으며, 연수기관도 전문성을 바탕으로 대학교에서부터 정부연구기관 또는 정부출연기관에 이르기까지 다양한 기관들이 시행하고 있다. 그리고 연수기간은 2주부터 8주까지이며 전문기술 습득을 주로 하는 연수과정을 제외하고는 2주 연수과정이 대부분이다.

연수생초청사업의 시행에서 나타난 문제점으로는 연수내용의 상당 부분이 우리나라 농업과 농촌에 관한 일반 사항들을 소개하는 수준에 머물러 있어 연수과정별 전문성이 잘 부각되지 않고 있다는 점이다.

표 5. KOICA의 주요 연수과정

연수과정	주 연수기관	연수기간
미곡생산기술	농촌진흥청	8주
원예재배기술	경북대 국제농업훈련원	4주
가축인공수정과 수정란 이식기술	농촌진흥청 축산연구소	4주
잠엽기술	농촌진흥청 농업과학기술원	5주
관개개발 및 농업용수관리	한국농촌공사	2주
농업금융과 협동조합	농협대학	2주
농업발전정책	한국농촌경제연구원 농촌진흥청	2주
새마을운동	새마을운동 중앙연수원	2주

자료: 한국농촌경제연구원, 「농업분야 국제협력의 과제와 추진전략」, p.54.

이상에서 살펴본 바와 같이 우리나라 국제농업개발협력사업들은 대체로 소규모 단기간 사업들이 중심이며, 프로젝트사업, 전문가 파견사업, 연수생 초청사업 등과 같이 다양한 사업들이 시행되고 있으며, 관련 사업들이 전체를 조감하는 국가별 농업발전계획과는 연계 없이 시행되고 있다. 또한 수원국 수요나 개별사업에 대한 타당성 분석이 없이 농촌개발 관련 프로젝트들이 시행되고 관련 전문가 부족으로 수원국 수요를 제대로 충족시키지 못하고 있다. 아울러 농업개발협력사업의 효율적 시행과 효과적 국제이전을 위한 평가체계도 수립되지 못한 상태이다.

3.5. 국제농업개발협력의 유상원조 실태

우리나라 공적개발원조 중에서 유상원조는 EDCF(Economic Development Cooperation Fund)로 대변된다. EDCF의 목적은 개발도상국의 산업개발 및 경제안정을 지원하고 대한민국과 이들 국가와의 경제교류를 증진하는 등 대외경제협력을 촉진하는 것이다⁶. EDCF의 조달은 정부 출연금과 재정·융자 특별회계로부터의 차입 및 기금 운용 수입을 통해서 이루어지며, 운영 관리는 재정경제부가, 집행은 수출입은행이 담당하고 있다.

EDCF로 지원할 대상국가를 선정하는 것은 OECD/DAC가 규정하는 개도국 명단, 1인당 국민소득 수준, 산업화 정도 등을 고려하여 기금운용위원회의 심의를 거쳐 재정경제부장관이 정한다.

EDCF 기금의 지원 절차는 개도국 정부가 기금 지원을 공식적으로 요청하면 시작되고, 우리나라 정부가 심사를 거쳐 지원 방침을 결정하며, 이후에 정부 간 협정과 기관 간의 차관공여계약을 체결한 뒤 융자를 실행한다. 기금의 지원조건은 대상국의 소득수준 및 사업성격에 따라 이자율은 연 0.5%-3.0% 사이에서, 상환기관은 7년 이내 거치 25년 이내 상환 또는 10년 이내 거치 30년 이내 상환 등과 같이 차등 적용하고 있다.

EDCF의 지원금은 2002년에 최고치인 1억 4천만불을 기록하였으며, 2004년 말 현재 10대 지원대상국 중에서 8개국이 아시아 국가로 비중이 매우 높은 편이다.

EDCF의 분야별 지원 실적을 보면, 교통, 통신, 에너지 분야는 상대적으로 감소하고 교육, 환경, 의료 등 인간의 기본적인 요구 분야는 증가하는 추세이다. <표 6>에 나타난 바와 같이 2005년말 현재 농업분야 EDCF 지원은 2개국 4개 사업에 7,800만불을 지원하였다. 2000년 이전까지 농업분야 지원건수는 단지 1건에 지나지 않았으며 2000년 이후에 농업분야에 대한 수요가 점차 나타나기 시작하여 2001년 이후는 지원액의 6% 수준이었다.

이렇게 EDCF 지원사업 중 농업분야의 비중이 매우 낮은 이유는 첫째, 수원국들은 실제로 농업발전이나 농촌개발보다는 빠른 경제성장을 원하고 있어 농업보다 경제적 파급효과가 큰 경제개발 사업이나 사회인프라 사업 등을 선호하는 경향이 있다. 둘째, 상대적으로 우리나라 농업관련기업들이 다른 분야의 민간기업보다는 해외사업 발굴능력이 취약하다. 예를 들어 농업부문 공기업들이 해외개발사업을 추진할 때에도 재경부와 사전에 상의 없이 추진하는 경우가 있어 EDCF 사업과 연계되지 못하는 경우가 종종 발생한다.

⁶ 대외경제협력기금법 제1조

표 6. 농업분야 EDCF 지원사업

단위: 백만 원(백만\$)

년도	국가	사업명	승인액
1996	중국	농업부 종합농업개발	16,933(20.00)
2001	중국	감숙성 감숙농업대 연구소 건립	2,490(2.00)
2003	중국	4개성 벼농사 기계화 건설	25,476(25.00)
2005	앙골라	농업현대화	30,818(31.44)
합계(4건)			75,717(78.44)

자료: 유병서, 2006. 「EDCF 농업협력사업의 평가와 과제」.

따라서 우리나라 국제농업개발협력은 상대적으로 유상원조인 EDCF 사업으로 수원국들의 농업이나 농촌개발 분야 관련 사업을 시행하는 경우가 매우 적다. 이는 향후 우리나라 대외경제개발협력분야의 방향 설정과도 매우 밀접한 관계가 있으며 국제사회의 요구에 보다 능동적으로 대응한다는 측면에서도 EDCF사업으로 대규모 농업발전 사업이나 농촌개발사업을 시행할 필요가 있다.

4. 한국형 국제농촌개발협력체계 구축

향후 우리나라의 공적개발원조자금은 크게 증가될 전망이다. 이에 따라 다른 선진국과 차별화된 한국형 국제농촌개발협력 운영체제를 구축·운영해야 한다. 즉, 국제개발협력을 둘러싸고 있는 여건 변화에 능동적으로 대처하면서 전략적이고 성과 중심의 국제농촌개발협력 체제를 구축해야만 한다. 전략적이고 성과 중심의 국제농촌개발협력체제를 구축하려면 한국형 국제농업협력체제에 대한 비전(Vision)과 사명(Mission)이 제시되어야 하며, 정책목표설정과 정책목표를 달성할 수 있는 전략을 개발해야 한다.

4.1. 한국형 국제농촌개발협력체계의 구성 요소

4.1.1. 비전(Vision)

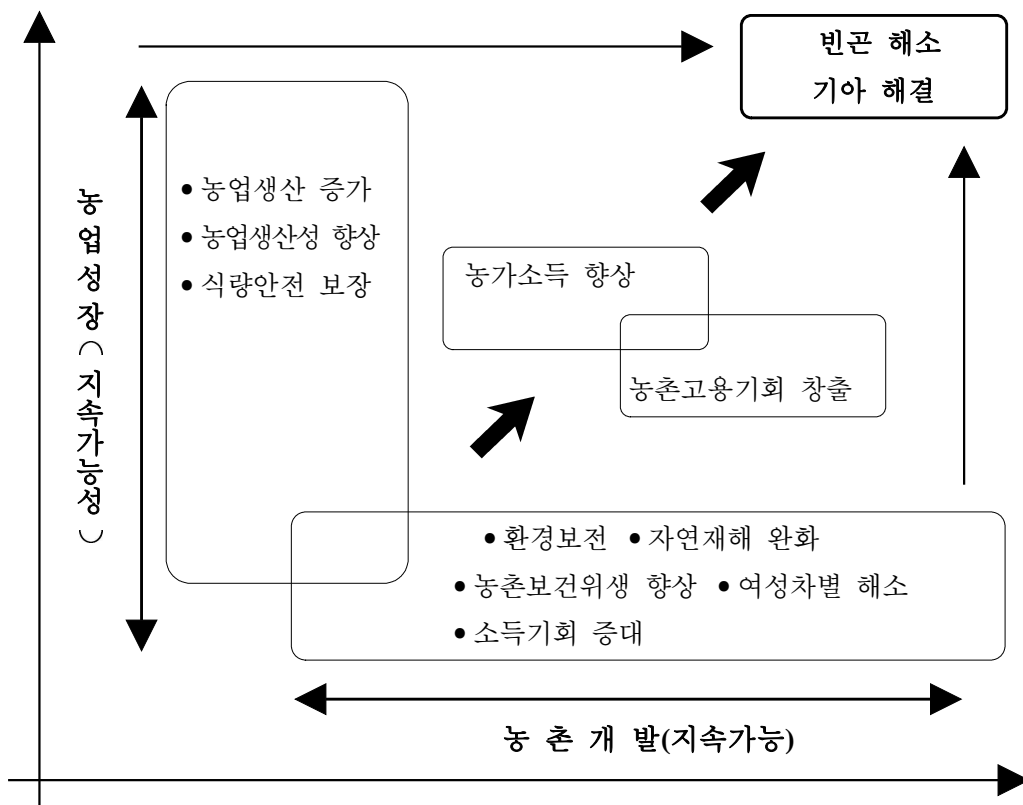
한국형 국제농촌개발협력의 비전은 한국의 경제성장 과정에서 축적된 한국 농업발전과 농촌개발 경험을 개도국에 전수하므로써 국제사회의 빈곤 해소와 기아 해결에 공

헌하며 이를 통하여 한국의 농업발전과 농촌개발에 기여하는 것이다.

4.1.2. 사명(Mission)

한국형 국제농촌개발협력의 사명은 지속가능한 농업성장과 농촌개발을 통하여 농가 소득을 향상시키고 농촌고용기회를 높여 개도국의 빈곤해소와 기아 해결에 기여하는 것이다. 지속가능한 농업성장을 위해서는 농업생산이 증가되어야 하고, 농업생산성이 향상되어야 하며, 식량안전이 보장되어야 한다. 한편, 지속가능한 농촌개발이 되기 위해서는 환경보전, 자연재해 완화, 농촌보건 위생 향상, 여성차별 해소, 농촌소득기회 증대 등이 이루어져야 한다. 이와 같은 요인들을 종합해 볼 때, 한국형 국제농촌개발협력 모형의 사명은 아래 <그림 4>과 같이 요약할 수 있다.

그림 4. 국제농촌개발협력의 사명



4.1.3. 국제농촌개발협력정책의 기본 방향

우리나라 국제농촌개발협력정책이 더 효과적이고 효율적으로 추진되기 위해서는 다음과 같은 기본방향을 설정할 필요가 있다. 첫째, 우리나라 국제농촌개발협력정책은 국제 강령(MDG, 몬테레이 합의, 요한네스버그 지속가능 개발선언 등)의 취지에 맞추어 한국의 농업발전과 농촌개발 경험의 국제 이전을 통하여 개도국의 빈곤퇴치와 기아근절 등 지속가능한 성장에 기여해야 한다. 따라서 국제적으로 한국형 국제농촌개발협력 모형은 개도국의 농업발전과 국제사회의 평화와 안정 및 번영에 기여하는 모형을 천명할 필요가 있다.

둘째, 선택과 집중 및 차별화 전략을 선택하여 국제농업·농촌개발협력의 효율성과 효과성을 제고시켜 성과지향적 국제농촌개발협력모형을 구축해야 한다. 무엇보다도 지원효과가 큰 지역과 한국 농업의 비교우위분야를 전략적 개발협력분야로 선정하여 성과지향적 국제농촌개발협력체제를 구축해야 한다.

셋째, 한국형 국제농촌개발협력모형이 개도국과의 통상·외교의 주요 수단으로 활용되는 체제를 구축해야 한다. 공적개발원조자금을 WTO/DDA 농업협상 및 FTA 농업협상 등과 같은 국제농업협상을 유리하게 이끄는 방향으로 운영하여야 할 것이다.

넷째, 한국형 국제농촌개발협력 모형은 한국의 식량수급 안정에 기여할 수 있어야 한다. 식량의 안전성과 품질을 보장하고 긴급 사태에서도 국내식량을 안정적으로 확보할 수 있는 방향으로 국제농촌개발협력체제를 구축해야 한다.

다섯째, 한국의 농업성장과 농촌개발과정에서 축적된 전문지식을 활용하여 개도국의 농업성장과 농촌개발에 기여하도록 국제농촌개발협력체제를 구축할 필요가 있다. 농업성장과 농촌개발에 있어서 한국의 비교우위 분야를 파악하고 이를 개도국에 전수함으로써 최대한 기술전수 파급효과를 얻을 수 있어야 한다.

여섯째, 한국형 국제농촌개발협력모형은 수원국과의 파트너십을 통한 사업시행을 강조하는 동시에, 민간부문과의 파트너십을 강화하여 국제농촌개발협력의 효과를 높이는 체제로 구축되어야 한다. 수원국의 주인의식(Ownership)을 높이기 위하여 수원국이 필요한 사업을 시행하며, 국제농촌개발협력사업의 시너지 효과를 위하여 산·학·관·연 협력네트워킹 체제를 구축할 필요가 있다. 또한 관련 공무원들과 지역주민들의 사업계획 및 시행능력 제고(Capacity Building)는 프로젝트 주인의식(Project Ownership) 제고와 직결되므로 수원국의 공무원이나 지역주민들의 적극적인 참여를 이끌어내어 관련 공무원들과 지역주민들의 사업계획 및 시행능력을 제고(Capacity Building)시키는 방향으로 관련 사업들이 시행되어야 한다.

4.1.4. 정책목표(Policy Objectives)의 설정

국제농촌개발협력정책의 목표로는 크게 세 가지를 설정할 수 있다. 첫 번째 정책목표로는 수원국의 지속가능한 농업생산체제를 구축하는 것이다. 지속가능한 농업생산체제의 구축이란 정책목표의 하부 정책목표로 농업정책을 입안하고 시행할 수 있는 능력을 배양시키는 것, 농업생산성을 향상시키며 농업생산을 증가시키는 것, 농업기술교육을 비롯한 농업인력 육성을 강화하는 것, 농산물 수출을 촉진시키는 것 등이 있을 수 있다.

두 번째 정책목표로는 안정적으로 식량을 공급하는 체제를 구축하는 것이다. 하부 정책목표로는 식량수급정책의 수립과 시행, 식량 유통기능의 활성화, 효율적인 농산물 수입체제 유지, 원료 농산물의 적절한 이용 등을 포함할 수 있다.

세 번째 정책목표로 활력 있고 지속가능한 농촌개발을 설정하는 것이다. 하부 정책목표로는 농촌개발정책의 수립과 시행, 농외소득 향상, 농산물 가공 산업 발전, 농촌인프라 정비, 농촌주민공동체 조직, 주민 보건위생 향상, 생활환경 개선, 주민 교육수준 향상 등이 포함된다.

4.1.5. 추진 전략(Strategies)

한국형 국제농촌개발협력체제의 전략으로는 다음과 같은 전략을 설정할 수 있다. 첫째, 중장기적인 관점에서 국제농촌개발협력정책에 대한 기본 틀을 확립해야 한다. 이를 위해서는 종합적인 국제농촌개발협력정책을 수립하고 필요하면 관련정책들이 적절히 조정되어야 한다. 현재 농업유관기관별로 개별화되고 분화된 국제농촌개발협력 체제를 종합 조정하여 농촌개발협력의 효율성을 제고시키고 관련 정책의 일관성을 유지해야 한다. 국제농업·농촌개발협력과 관련된 새로운 조정·협력 기구로 관계기관(지방자치단체 포함)으로 구성된 「국제농업·농촌개발협력위원회(가칭)」를 설립·운영하는 것도 고려할 필요가 있다.

둘째, 국가별 농업발전계획을 수립하는 한편, 관련 사업들은 유기적으로 통합·조정할 필요가 있다. 국제농촌개발협력의 효과성과 효율성을 달성하기 위하여 국가별로 각기 다른 전략적 접근이 필요하며 이를 위해서는 국가별 농업·농촌개발계획이 수립되어야 하고 개별 사업들도 이런 거시적 계획 하에서 유기적으로 추진·시행되어야 한다. 예를 들면, 현재 기관별로 독립적으로 수립·운영하던 국제농촌개발협력계획(Strategic Plan)을 5년 단위 전략적 농촌개발계획으로 통합하고, 종전의 프로젝트사업,

전문가 파견사업, 연수생초청사업 등은 국가별 농촌개발계획으로 통합하여 시행한다.

셋째, 성과지향적 국제농촌개발협력체제를 수립·운영한다. 선택과 집중 및 차별화 전략을 수립하여 전략적이고 성과중심의 국제농촌개발협력체제를 수립·운영한다. 이를 위해서 권역별로 거점국가를 선정하고 이들 국가들의 지원효과가 인근 국가들에 파급되는 효과를 기대하며, 수원국의 농업·농촌분야별로 전략적 지원의 우선순위를 정하고, 국제농촌개발협력과 관련된 계획과 사업 등을 종합평가하는 체제를 수립한다.

넷째, 수원국의 사업능력을 제고시킨다. 국제농촌개발협력의 기획단계에서부터 평가에 이르기까지 수원국의 전문가와 관련자(지역주민 포함)들이 참여하여 국제농업·농촌개발을 추진한다. 수원국 관계자의 적극적인 참여는 수원국의 주인의식(Ownership) 및 수원국 공무원과 지역주민의 사업개발능력(Capacity Building)을 제고시키는 핵심적인 요인이다. 우리나라 전문가와 수원국 협력담당자 및 전문가로 구성된 협의회를 구성하고 이들과의 파트너십을 형성하여 국제농촌개발협력사업을 추진하며 지역주민들의 개발역량을 제고시키기 위하여 각종 교육·훈련 프로그램을 시행할 필요가 있다.

다섯째, 해외 조사연구기능을 강화하고 관련 전문가를 육성한다. 국제농촌개발협력사업의 효과성은 전문적이고 과학적인 조사연구에 의존하므로 국제농촌개발협력사업을 효과적으로 추진하려면 다양한 지역정보를 가공하여 필요한 정보를 유지·관리하는 체제를 수립해야 한다. 관련 전문가를 육성하기 위해서는 다른 국가나 국제기구와 공동 프로젝트를 시행하거나, 외국 전문가(교수 등)를 초빙하거나 관련 국가에 개발협력의 경험이 있는 NGO들의 사례를 전수받아야 한다.

여섯 번째, 사업타당성 분석을 강화하고 분권화 방식을 적용한다. 국제농촌개발협력사업의 선정 타당성을 강화시키기 위해서는 경제적 타당성, 기술적 실천가능성, 목표달성 가능성, 현실적용가능성, 지속가능성, 수원국의 인력자원 활용가능성, 수원국의 재원조달가능성 등을 고려한 사업타당성 분석이 이루어져야 한다. 아울러 국제농촌개발협력의 효과성, 사업추진의 지속성과 효율성을 달성하려면 현장 중심의 개발협력 분권화(decentralization) 과정이 강조되어야 한다.

마지막으로 국제농촌개발협력사업에 대한 국민들의 이해를 높여야 한다. 국제농촌개발협력사업의 재원은 국가 재정에 의한 것이기 때문에 궁극적으로 관련 사업들에 대한 국민들의 호응이 높아야 한다. 국제농촌개발협력사업이 국가브랜드가치를 높이는 일이고, 국제사회에서 위상을 높이는 방법이라는 사실을 홍보할 필요가 있다. 국제행사, 국제전시회, 포럼운영 등과 같은 방식들을 유기적으로 연계하여 국제농촌개발협력사업에 대한 국민들의 인식을 높인다.

4.2. 한국형 국제농촌개발협력모델의 구상

한국형 농촌개발협력모델을 구상하기 위해서는 과거 우리나라가 성공적으로 시행했던 모델들을 살펴보아야 한다. 1960년대 이후에 대표적인 한국 농촌개발모델로는 지역개발사회개발운동, 새마을운동, 농어촌지역종합개발사업, 농촌정주권 생활권 개발사업, 농촌마을 종합개발사업, 강원도 새농어촌건설운동 등 다양한 모델들이 있다. 이들 농촌개발모델들의 특징은 다음과 같다. 첫 번째 모델은 1958년~1962년의 지역사회개발운동(Community Development Program)이다. 이 농촌개발모형은 1958년 국가사업으로 채택되어 1962년까지 시행되었다. 개발대상은 마을 단위이었으며, 주민들이 스스로 문제를 파악하고 주민들의 조직화로 문제를 해결하는 방안을 강구하는 방식이었다. 두 번째 모델은 1970년대의 새마을운동이다. 새마을 운동은 1971년부터 시행되었으며 짧은 기간에 전국적으로 확산되었다. 개발대상은 마을단위이었으며, 하향식 개발전략과 상향식 개발전략을 혼합한 것으로 국내외에서 대표적인 한국적 농촌개발모델로 평가받고 있다. 세 번째 모델은 1980년대의 농어촌지역종합개발사업모델이다. 이 모델의 대상 마을은 도시와 배후 농촌지역을 포함하는 광역의 농촌지역이었다. 이 모델은 지역별 예산제도에 의해서 사업에 필요한 예산을 지원하였으며, 과거 농업중심의 농정이 ‘농업·농어민·농어촌’을 포괄하는 광의의 농정으로 전환하는 과정의 대표적인 사업 모델이다. 네 번째 모델은 1990년대의 농촌정주권 생활권 개발사업모델이다. 대상마을은 면단위로 개발계획을 수립하고 큰 마을 하나를 중심으로 집중 투자하는 방식이다. 이 모델에서는 개발 과제가 생산기반정비와 문화 복지시설의 확충 등으로 축소되었다. 다섯 번째 모델은 2000년대의 농촌마을종합개발사업이다. 사업 대상은 대개 3~7개 마을로 이루어진 하나의 권역이며, 권역별 종합발전계획은 검토와 심의를 거친 후 사업 시행을 결정하였다. 여섯 번째로는 지자체 모델로 강원도 새농어촌건설운동을 들 수 있다. 대상은 강원도 마을로 이는 지방자치단체가 주도하는 대표적인 농촌개발방식으로 새마을운동과 유사하다.

4.2.1. 국제농촌개발협력모델로서의 새마을운동

상기에서 제시된 다양한 농촌개발방식에서 국제농촌개발협력의 기본 모형으로 새마을운동을 채택하는 것이 바람직하다. 현재 개발도상국(특히 경제발전 초기 단계의 국가들)의 사회·경제 여건이 우리나라 70년대 새마을운동을 시작할 때와 유사하고, 새마을운동의 성과로 도농 간의 소득격차가 해소되고 마을환경이 개선되는 등 많은 성과

를 얻었으며 개도국들도 이와 같은 성과를 기대하고 있기 때문이다.

비록 새마을 운동이 한국형 국제농촌개발협력모델로서 설정되었지만, 이는 수원국 상황에 따라 새마을운동을 기본모델로 하되, 한국 경험에서 축적된 다양한 방식들을 가미하여 수원국에 적합한 농촌개발계획을 수립해야 한다. 이렇게 새마을운동을 기본적인 국제농촌개발모형으로 설정하지만, 정형화된 새마을운동만을 고집할 필요는 없으며, 수원국의 문제해결을 강조하여 새마을운동을 기본으로 현지 여건에 적합한 방식을 가미할 필요가 있다. 일반적으로 알려진 새마을운동의 성과에는 새마을 추진체계와 전략에 따른 성과 이외에도 효과적인 농업정책(예를 들면 고미가정책, 다수확신품종 개발(R&D), 정부의 지도보급사업)의 성과 등이 가미되어 종합적으로 새마을운동의 성과를 높인 결과를 가져왔다.

일반적으로 새마을운동의 성공요인으로 마을단위 개발, 상향식 개발과 하향식 개발의 조화, 종합개발방식, 인센티브 방식과 벤치마킹 방식의 도입, 새마을지도자 육성, 범정부적 추진체계, 정신계발 강조 등을 들고 있다.

1980년대부터 새마을운동 국제화가 시작되었으나 이는 단순히 다른 나라에 새마을운동을 소개하는 수준이었다. 최근 들어 국제적으로 새마을운동에 관심을 갖고 있는 나라들이 많지만, 새마을운동을 국제 이전하는데 있어 여러 가지 장애 요인들이 작용하고 있다. 먼저 지적할 수 있는 문제는 새마을운동이 시행될 당시의 농촌 현상이 현재 농촌개발현장으로 남아 있는 곳이 거의 없다는 사실이다. 그 결과 새마을운동의 국제화를 위하여 국제적으로 적극 소개할 마을이 별로 없고 결국은 현행 국내 농촌마을개발정책과도 유기적으로 연계되지 못하고 있는 실정이다. 특히 현행 국내 농촌개발정책이 자금지원을 중심으로 하고 있어 과거 새마을운동의 전략과는 많은 괴리가 있는 상태에서 현재 국내 농촌개발정책을 개도국에 소개하는 데에 많은 한계가 있게 된다.

또 다른 문제는 새마을운동을 국제적으로 이전할 전문가 그룹이 부족하고, 다른 나라들을 위한 연수 내용이 충실하지 못하여 현지 지역에서 실제 활용할 수 있는 매뉴얼이 적다는 것이다. 실제로 새마을운동은 국내외에 알려진 것보다 국제이전의 성과가 제한되어 있으며, 새마을운동을 국제적으로 소개하는 정형화된 영문 교재도 거의 없는 실정이다.

따라서 한국형 농촌개발모형으로서 새마을운동을 국제적으로 확산하기 위해서는 새마을운동과 현재 우리나라가 시행하고 있는 농촌개발방식 및 변화하고 있는 우리 농촌마을의 실태를 연계해야 한다. 예를 들어 현재 강원도가 추진하고 있는 새농어촌건설운동을 잘 시행하고 있는 마을을 새마을운동과 연계하여 새마을운동의 국제화를 위한 사례마을로 소개하는 것도 하나의 대안이 될 수 있다.

4.2.2. 추진 주체

한국형 국제농촌개발협력모델을 추진할 주체로 생각해 볼 수 있는 것은 국제농촌개발협력을 시행한 기관들이 참여한 「국제농촌개발협력위원회(가칭)」를 구성하고 이 위원회가 개별 기관들의 계획을 종합하여 중점 협력국들의 국별 농촌개발협력 계획을 확정하고, 각 기관별 역할을 조정하여 확정된 국별 농촌개발협력계획에 따라 국제농촌개발협력을 시행하도록 한다. 구체적으로 국제농촌개발협력계획이 추진되는 절차로는 3년 또는 5년간의 중기 국제농촌개발협력계획과 연간 실행계획을 확정된 후, 각 기관별로 역할을 분담하고 이에 따라 각 기관들이 주어진 사업들을 시행한다. 다음으로 시행된 각 사업들을 종합적으로 평가하고, 필요하다면 중기 국제농촌개발협력계획을 수정하고 다시 연간 실행계획을 수정한다.

가정적으로 이 국제농촌개발협력위원회에 참가할 농업유관기관들과 이 기관들이 담당할 역할들을 제시해 본다면 아래 <표 7>와 같이 나열할 수 있다. 관련 기관들은 기관의 성격에 따라 크게 3영역으로 나뉠 수 있다. 먼저 KOICA(외교통상부)와 수출입은행(재정경제부)은 원조의 계획과 재원의 확보를 담당하고, 한국농촌경제연구원 및 농촌진흥청 등 농업 유관기관들은 농업정책 및 기술을 전수하며, 국제농촌개발에 관심이 있는 지방자치단체는 농촌개발의 경험과 성과를 확산하는 데 그 역할을 할 수 있을 것이다.

표 7. 관련 기관들의 역할 분담(예시)

담당 기관	역 할
KOICA(외교통상부)	무상원조 계획과 재원 확보
수출입은행(재정부)	유상원조 계획과 재원 확보
국제농촌개발협력위원회(가칭)	개별 계획의 심의와 국별 계획 확정 및 기관별 역할 분담
한국농촌경제연구원	농업정책과 농촌개발전략과 관련된 이론 정립
농촌공사	농업생산기반 및 농촌과 관련된 하부구조와 관련된 시설 공사
농촌진흥청	농업기술이전(유전공학 포함)
농업협동조합 중앙회	농업금융기법 및 농업협동조합의 운영방식
농산물유통공사	농산물 수출입 관련제도 전수 및 농산물 수출입 전략
지방자치단체	현장 사례연구 및 지역성과

4.2.3. 평가제도의 수립

한국형 국제농촌개발협력모델이 보다 효과적으로 시행되고 성과지향적인 모델이 되기 위해서는 국제농촌개발협력계획과 관련 사업을 평가하는 체계가 수립되어야 한다. 그러나 실제로 국제농촌개발협력모델의 효율적인 운영을 위한 평가제도 수립은 생각보다 어려운 과제이다. 국제농촌개발협력이 여러 통계와 자료가 제한되어 있는 개도국들에서 시행되며, 사업시행부터 사후 평가에 이르기까지 국내농촌개발사업과는 매우 다른 측면이 많기 때문이다. 그럼에도 불구하고, 국민들에 대한 신뢰 확보가 향후 국제농촌개발협력사업의 지속적 발전에 필수적이므로 이를 확립해야 한다.

평가차원은 정책 차원(Policy level), 프로그램 차원(Program level), 개별사업차원(Project level) 등과 같이 3차원으로 구분할 수 있다. 사업 평가는 평가단계별로 사전평가(ex-ante evaluation), 중간평가(mid-term evaluation), 종료평가(terminal evaluation), 사후평가(ex-post evaluation) 등과 같은 4가지 형태가 존재한다. 평가 기준을 설정하는 방법은 여러 가지가 있으나 가장 보편타당 하고 국제적으로 인정되는 기준을 적용하는 것이 바람직하다. OECD/DAC가 평가기준으로 권고한 사업의 타당성, 유효성, 효율성, 영향과약(Impact), 지속성 등 5가지 기준을 적용하는 것이 바람직하다. 다만, 국별(지역별), 사업별 특성이 적절히 반영된 사업별 성과지표를 개발하여 평가해야 한다.

4.2.4. 전문가 육성 방안

한국형 국제농촌개발협력모델을 국제적으로 확산함에 있어 가장 핵심적인 것은 국제농촌개발협력에 관한 국내전문가들을 육성하는 일이다. 현재 국내농촌개발분야나 국내농업분야에서 국제적 전문성과 언어 능력, 현지 실정에 대한 이해 등을 갖춘 전문가를 찾기가 매우 어려운 실정이다. 하루 빨리 관련 전문가를 육성하는 일이 시급하다. 관련 전문가 육성은 전문가 육성을 위한 중장기 계획을 수립하고 이에 따라 전문가를 육성해야 한다. 현재 국내 경제규모를 생각할 때 전문교육기관의 설립도 생각해 볼 수 있으며, 만약 여러 제약으로 전문교육기관의 설립이 어렵다면 전문교육기관을 지정하는 것도 다른 방안이 될 수 있다.

관련 전문가를 육성하는 방안으로는 국내외 관련기관 담당자들로 구성된 국제농촌개발협력팀을 구성하거나, 해외 전문가그룹(국제기구, 해외 대학, 재외한인학자)들과 공동연구팀을 구성하여 공동연구를 시행하는 것이다. 그렇게 하면, 다른 기관들이 갖고 있는 전문성을 공유할 수 있고 관련 인적 네트워크를 구성하여 문제를 해결할 수 있는

역량을 키워나갈 수 있다. 아울러 인재풀을 작성하고 DB화하여 이를 적극 활용하고, 정례적인 전문가 모임을 조직하고 이를 활성화 해야 한다.

5. 결론

우리나라의 대 개발도상국에 대한 공적개발원조 중 농업부분이 차지하는 비중은 약 6%로 그리 많지 않다. 하지만 대다수 개발도상국의 주요 산업이 농업이고 국제사회에서 다양하게 전개하고 있는 개발원조사업의 핵심이 빈곤 퇴치와 기아 해결이라는 차원에서 접근해 볼 때 개도국 농업·농촌개발에 대한 개발원조 및 협력의 중요성을 간과해서는 안된다.

따라서 이 연구에서는 최근 들어 우리나라의 대 개도국에 대한 공적개발원조의 지속적인 증가에 따라 선진국과의 차별성과 효율성이 중요 시 되는 국제농촌개발협력체계의 구축의 필요성을 제기하고, 이를 구체화하기 위해 한국형 국제농촌개발협력체계의 추진 방법과 전략을 제시했다. 그 핵심 내용은 크게 세 가지로 요약할 수 있다.

첫째는 뚜렷한 비전과 사명의 설정이다. 우리나라는 빠른 경제성장 과정에서 축적된 한국 농업발전과 농촌개발 경험을 개도국에 전수함으로써 개도국의 빈곤 해소와 기아 해결에 공헌한다는 비전과 사명을 가져야 한다. 또한 국제농업협력이 개도국에 대한 일방적인 원조사업이 아니라 향후 비상 시 식량의 안정적인 확보 차원에서도 중요한 의미를 지닌다는 사실을 강조할 필요가 있다.

둘째는 한국형 농촌개발협력모델의 설정이다. 최근 베트남과 중국 등 많은 개도국에서 배우고 있는 새마을운동이 정작 우리나라 내부에서의 평가는 분분한 실정이다. 하지만 보다 유연한 관점과 이론적이면서도 경험적인 논의를 통해 한국형 농촌개발협력 모델을 정립하고 이를 하나의 한국형 농촌개발모델로 개도국에 보급하는 것이 필요하다.

셋째는 추진 전략과 주체의 설정이다. 중장기적인 관점에서 국제농촌개발협력정책에 대한 기본 틀을 확립하고 관련 사업들을 유기적으로 통합·조정하며 성과 지향적 국제농촌개발협력체제를 수립·운영한다. 이 연구에서는 국제농업·농촌개발협력과 관련된 새로운 조정·협력기구로 원조담당기관(KOICA, 수출입은행 등)과 농업 유관기관(한국농촌경제연구원, 한국농촌공사, 농촌진흥청, 지방자치단체) 등으로 구성된 「국제농업·농촌개발협력위원회(가칭)」의 설립의 필요성을 제안한다.

이상과 같이 이 보고서를 통해 한국형 국제농촌개발협력체계의 구축에 필요한 요소

와 방법에 대해 대략적으로 제시했다. 문제는 한국형 국제농촌개발협력체계의 구축이라는 개념이 아직은 학문적으로 별다른 논의가 없기 때문에 개발협력모델 정립이 개별 연구자의 구상에 그칠 가능성이 많다. 하지만 이러한 농촌개발협력에 관한 논의는 농촌개발협력사업의 외형적 확대와 함께 지속적인 논의와 연구가 필요하며 이 연구는 이러한 논의와 연구의 단초가 될 것이다. 향후 더 많은 연구자와 관계자들이 여기에 참여한다면 국제농업·농촌개발협력사업은 더욱 효율적이고 체계적으로 추진될 것으로 판단된다.

참고 문헌

- 강봉순. 1983. 「아시아-아프리카지역 농업개발협력방안」. 한국농촌경제연구원.
- 권해룡. 2006. 「개발협력을 위한 한국의 이니셔티브」. 삶과 꿈.
- 김경덕, 심재만. 2005. 「아세안 지역의 농업·농촌실태와 발전전략: 베트남, 캄보디아, 라오스 중심」. 한국농촌경제연구원.
- 김동희. 1983. “농업의 농촌발전을 위한 개발도상국간의 국제협력강화.” 『농촌경제』 6(4). 한국농촌경제연구원.
- 김태곤. 1999. 「동북아 농업협력 확대방안」. 한국농촌경제연구원.
- 농림부. 1999. 「한국농정 50년사」. 한국농촌경제연구원.
- 양병우. 1994. “개발도상국 농업의 정책과제와 국제협력.” 『농업정책연구』 21(2).
- 왕인근. 1995. “국제농업개발협력의 새로운 기본방향.” 한국농촌사회학회.
- 오홍근. 1991. 「아세아농업과 국제협력」. 선진문화사.
- 유병서. 2006. 「EDCF 농업협력사업의 평가와 과제」.
- 정기환, 김경덕, 김수석, 심재만. 2005. 「농업분야 협력사업 평가」.
- 한국농촌경제연구원. 2006. 농업분야 국제협력의 과제와 추진 전략.
- _____. 2007. 세계 곡물수급 동향. 『세계 농업뉴스』 제78호.
- 國際農林業協力協會. 1998. 我が國の農林業開發協力40年史.
- 友松篤信. 1994. 國際農業協力論: 國際貢獻の課題と展望. 古今書院.
- Chang, H. S. 2000. *The Expected Effects of Joining the OECD/DAC and Future Policy Directions*. Seoul: KOICA.
- Chang, H. S., Fell, A.M., and Laird, M. 1999. *A Comparison of Management Systems for Development Cooperation in OECD/DAC Members*. Paris: OECD.
- Kim, Kyeong-Duk, 2006. “Disparity between the Urban & the Rural, and Strategy of Economic Cooperation.” Korea Agriculture Economics Association-ETRES,

- OECD/DAC. 2001a. *Development Cooperation: Efforts and Policies of the Members of the Development Assistance Committee - 1999 Report*. Paris: OECD.
- _____. 2001b. *DAC Guidelines for Poverty Reduction*. Paris: OECD.
- Pack, H. and Pack, J.R. 1993. "Foreign Aid and the Question of Fungibility." *Review of Economics and Statistics* 75(2): 258-65.
- World Bank. 2002, *Globalization, Growth, and Poverty: Building an Inclusive World Economy*, World Bank policy report. Washington, DC: World Bank.
- _____. 2004. *Partnerships in Development: Progress in the Fight against Poverty*, Washington, DC: World Bank.

원고 접수일: 2007년 5월 14일
원고 심사일: 2007년 6월 1일
심사 완료일: 2007년 8월 2일